

РЕЦЕНЗИЯ

От доц. д-р Тони Атанасов Димов, научна специалност „Право на Европейския съюз“, Секция „Международно право и международни отношения“, Институт за държавата и правото, Българска академия на науките – член на научно жури за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право с кандидат Петър Владиславов Славов

Тема на дисертацията: „Гаранции за конституционносъобразен законодателен процес“

I. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Основният проблем, изследван в дисертационния труд, е недостатъчната ефективност на действащите механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес в България. Неговата значимост, острота и актуалност са безспорни. Същият има едновременно структурен и системен характер, проявява своите ефекти в един продължителен период от време и оставя трайния си негативен отпечатък върху правното регулиране, позитивното право и правната наука почти от началото на демократичните промени у нас до днес. От гледна точка на актуалност, голяма част от фактите от съвременната ни действителност, като острото политическо противопоставяне, липсата на нормален парламентарен диалог и крайната обществена поляризация, представени в дисертацията като определящи за появата и проявлението на повечето от посочените дефицити в законодателния ни процес, не просто продължават да съществуват, но и се задълбочават. И именно тук е мястото на подобен труд, който чрез задълбочено разглеждане на проблема в научно и научно-приложно отношение, е призван не само да алармира за него научната общност и широката общественост, но и да начертае пътищата за преодоляването му.

Още в началото авторът е формулирал основния въпрос, на който търси отговор през целия труд. Разглеждайки понятието за законодателен процес в неговия най-широк смисъл, като граничещо или частично припокриващо се с нормотворчески процес, дисертантът се стреми да разбере на какво се дължи факта, че повече от три десетилетия след приемането на действащата ни Конституция продължаваме да се сблъскваме с прибързани, необмислени и буквално лоши законодателни решения.

В нередки случаи имаме и приети закони, които са противоконституционни като това не е някакво научно твърдение, а е прогласено с решение на органа, който е призван да играе ролята на основен пазител на българската Конституция в лицето на Конституционния съд. Именно затова, втората част от въпроса, който дисертантът си поставя е, ако гаранциите за конституционностна съобразност на законодателния ни процес наистина не са достатъчно ефективни, какво би следвало да се направи за да станат такива.

Целите и задачите на дисертацията са ясно формулирани въз основа на безспорни данни и доказателства. За тяхна база е послужил проведеният от автора исторически преглед и сравнителен анализ на българските основни закони. Чрез тях той е анализирал възникването и развитието на гаранциите за конституционностна съобразен законодателен процес в конституциите на България след Освобождението, извел е ключовите недостатъци при действието на въведените механизми и е направил конкретни предложения за тяхното оптимизиране, което да доведе до така мечтаното качествено законодателство, напълно съобразено с Основния ни закон.

Високата **степен на познаване** на състоянието на разработвания проблем е най-добре демонстрирана от автора, при разглеждането на двете основни групи защитни механизми, гарантиращи конституционностна съобразен законодателен процес: превантивни и последващи, които са поставени в център на предмета на изследването. Описани са в детайли и основните нормативни и практически недостатъци при тяхното функциониране, като са отправени и съответните препоръки за преодоляването им. Налице е пълно съответствие между изследваната материя и **използваната литература, съчетана с коректност при цитирането** на достатъчно представителен брой автори.

Особено силна страна на представения дисертационен труд представлява разработеният и приложен от автора **теоретичен модел на изследването**, който залага на оптималната доказателствена основаност. При него всяка основна констатация, извод или препоръка е подплатена с факти, данни и доказателства, включително научни, взети от доктрината, от парламентарната или съдебната практика, от решенията на Конституционния съд и, нещо много ценно, от личния опит на автора като народен представител от 43-то Народно събрание в периода 2014 - 2017 г. и вносител на повече от 100 законопроекта.

Изпозваните от дисертанта **методология и методика на изследването** са напълно подходящи и съответстващи на поставените цели и задачи пред дисертационния труд. За да направи преценка дали днес съществуващите механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес у нас действат успешно или не и ако не каква е причината за това, той е изследвал техния произход, възникване и развитие чрез ретроспективен анализ с помощта на историческия и сравнителния методи. След това, системният и функционалният метод са му помогнали да установи текущото състояние на ефективност на тези механизми. Анализирани са жизнения цикъл, последиците и въздействията на значителен обем от законодателни инициативи, които са били в противоречие с Конституцията или са били обявени за противоконституционни, като са проследени и реакциите на държавните органи, които имат функции да защитават Конституцията от подобно законодателство. Накрая, всичко това е позволило на автора да отправи едни доста сериозни и остри, бидейки солидно обосновани, критики към функционирането на установените механизми за конституционносъобразност и качество на законодателството у нас.

Собственият принос на автора при събирането и анализирането на емпиричните данни, необходими за изготвянето на дисертационния труд е забележителен. Изследването на стенографски протоколи от заседания на VII ВНС и 43-то, 44-то, 45-то, 46-то, 47-то, 48-то и 49-то обикновено Народно събрание и действалата нормативна уредба на законодателния процес, както и на стенографски протоколи от заседания на Висшия адвокатски съвет (мандат 2021-2025) е усилие, което заслужава адмирации. Същото е допринесло за представянето на информация и исторически факти, които са малко или почти неизвестни до момента за голяма част от научната общност и още по-малко за широката публика.

Уникален подход за доказателствена обезпеченост на труда представляват изпозваните от автора материали от серията „Документални интервюта за създаването на Конституцията от 1991 г. Дебатите за съдебната власт“, с приложен линк за гледането им в пълен обем на сайта на Нов български университет, заснети под ръководството на проф. д-р Е. Михайлова и доц. д-р Д. Марчева, които му придават особена интерактивност.

II. ОПИСАНИЕ НА ПРИНОСИТЕ

Освен последните три преходни конституции на България след Освобождението, в труда са изследвани задълбочено основните теории на парламентаризма и законодателния процес с акцент върху представителната (френска) и органовата (германска). Веднага след това е представен в детайли и действащият по националното ни законодателство ред за внасяне, обсъждане и приемане на законите и другите актове на Народното събрание, както и възможността за упражняване на текущ граждански контрол върху приеманото законодателство, като гаранция за превенция срещу прокарването на евентуално противоконституционни текстове.

В самостоятелен раздел са подробно анализирани правомощията на държавните органи и органите с публични функции, имащи отношение към нормотворческия процес като основният акцент е поставен върху превантивния, текущия и последващия контрол за конституционносъобразност на приеманото законодателство. В труда е отделено специално внимание на все още твърде актуалните към момента процедури за приемане на промени в действащия Основен закон, респективно за приемане на нова Конституция. Същите са разгледани през призмата на достатъчността на уредените гаранции за конституционносъобразност на тези процедури, както и на механизмите за защита на Основния закон от недопустими или противоконституционни интервенции или опити за подмяна.

Накрая, в труда са представени обобщените изводи на автора относно ефективността от приложението на действащите гаранционни механизми в Конституцията ни за обезпечаване на конституционносъобразен законодателен процес. Отправени са конкретни препоръки, които биха подобрили действието и повишили ефективността им, включително и предложения за въвеждането на някои нови такива.

Материята, върху която се **градят приносите на дисертационния труд** е разработена изключително подробно и няма основания за съмнения в нейната достоверност. Същите се основават на:

1. проведен анализ на значителен обем информация, включително от стенограми на Народното събрание и социологически проучвания на Националния център за парламентарни изследвания;
2. обширен преглед на включената научна литература;
3. проучена богата практика на различни легислатури на Народното събрание и на Конституционния съд;
4. личен опит на автора като народен представител;
5. лични знания и умения на автора, придобити от работата му като адвокат с дългогодишна практика и като член на Висшия адвокатски съвет мандат 2021 - 2025 г., изготвил редица проекти за искания от ВАДвС по чл. 150, ал. 5 КРБ за обявяване на противоконституционност на закони, нарушаващи правата на гражданите.

Дисертантът е демонстрирал подчертан стремеж към достигането на възможно най-много и **значими научни приноси** в труда. Подходът, който той е използвал, на оптималната научна и доказателствена обосновааност му е позволил да идентифицира по обективен и безспорен начин слабостите в ефективността на уредените по действащото ни законодателство гаранционни механизми за конституционносъобразен законодателен процес и да начертае конкретните пътища за тяхното преодоляване.

При превантивните защитни механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес, каквито са императивните изисквания към законодателния процес за провеждане на обществени консултации, изготвяне на оценка на въздействието, осигуряване на публичност и участие на гражданите и обществените организации, безспорно най-главният проблем е прилагането на формалистичния подход, провеждането на про-форма обществени обсъждания и изготвянето на обидно кратки, бланкетни „оценки на въздействието“ към законопроекти, внасяни от отделни народни представители.

По отношение на последващите (контролни) механизми, към които се числят оспорването на новоприет законопроект, решение или указ пред Конституционния съд, ключовите проблеми са свързани с липсата на политическа воля за сезиране на съда, ограниченият достъп до конституционно правосъдие на гражданите и юридическите лица, липсата на механизъм за принудително изпълнение на решенията на Конституционния съд и на санкции при неизпълнение и др.

Имайки предвид характера на проблемите, които адресира трудът, тяхната продължителност, острота и очакванията те да продължат да съпътстват живота ни в неопределен период от време, приносите с най-висока степен на полезност, предложени от автора са формулираните от него **конкретни предложения de lege ferenda** за усъвършенстване на законодателния процес и подобряване на последващия контрол за конституционносъобразност, упражняван от Конституционния съд.

Те могат да бъдат класифицирани по следния начин:

1. *Препоръки за усъвършенстване на парламентарните процедури*, които са насочени към преодоляване на дългогодишни недостатъци, като:

1.1. приемането на актове с обидно малко мнозинство от 61-62 депутати, поради порочната практика на еднократно първоначално отчитане на кворума в пленарна зала;

1.2. окончателно и завинаги затваряне на двете най-големи пробойни в действащия ни законодателен процес, свързани с внасянето на писмени предложения от народни представители между първо и второ гласуване, които не присъстват в първоначалния текст на законопроекта и които нямат нищо общо с този текст, както и извършването на промени през преходните и заключителните разпоредби на даден закон в друг закон, който няма никаква връзка с първия, с което се постига ефектът на скритото законодателстване, което не минава през никакви проверки за качество и консултативни процедури.

2. *Препоръки за разширяване на конституционния контрол*, сред които попадат предложенията за:

2.1. разширяване на хипотезите, при които Омбудсманът и Висшият адвокатски съвет могат да сезират Конституционния съд с искания за обявяване на противоконституционност на закон;

2.2. оправомощаване на всеки съдебен състав да сезира Конституционния съд при установено противоречие на приложим закон по дело с Конституцията и регламентиране на индивидуалната конституционна жалба.

3. *Други препоръки*, за подобряване на правилата за избора на регулаторни и други органи от Народното събрание, определяне на мандатност на всички конституционно регламентирани органи, въвеждане на изрична забрана за промяна по всяко време на

изборните закони и т.н.

Няколко от направените предложения в труда са с особено научно-приложно приносно значение. Първото от тях е това за конституционното уреждане на т.нар. автоматично възстановяване на действието на законова норма в редакцията ѝ съществувала преди нейно изменение, което е обявено за противоконституционно. Това би възстановило старото положение, залагащо на предвидимостта и правната сигурност. Второто е въвеждането на конституционно ниво на задължението Министерският съвет да поддържа консолидирани текстове на действащото законодателство. То идва да запълни една многогодишна празнота, свързана с липсата на официален държавен източник, гарантиращ автентичност и точност на актуалната законова уредба в държавата. От всичко това е видно, че кандидатът приежава достатъчно всестранны и задълбочени теоретични познания в научната специалност Конституционно право, както и завидни способности за провеждането на самостоятелни научни изследвания.

Демонстрираният оригинален подход и почерк на докторанта в проведеното дисертационно изследване са безспорно доказателство за неговото **лично участие** при разработването му и постигането на резултатите, както и за личната му заслуга при формулирането на научните приноси.

Представеният автореферат като съдържание и качество е разработен изцяло според изискванията на приложимото законодателство и вътрешните нормативни актове и отразява основните резултати, постигнати в дисертацията.

III. ВЪЗДЕЙСТВИЯ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД ВЪРХУ ВЪНШНАТА СРЕДА

Публикациите, с които докторантът участва в процедурата (общо 6 на брой), по подобие на самия дисертационен труд, се отличават с оригиналност, включват нестандартен прочит на някои от основните концепции и теории и прилагане на типичния за автора разнороден инструментариум за изследване на материята.

IV. ЛИЧНИ КАЧЕСТВА НА АВТОРА (АКО РЕЦЕНЗЕНТЪТ ГО ПОЗНАВА)

Познавам докторанта от времето, когато българската държава, след значително забавяне, реши да постави началото на съвременната регулаторна реформа като въведе основните принципи, стандарти и инструменти, гарантиращи качеството на националния нормотворчески процес. Той, в своите научни търсения, критики и предложения е абсолютно искрен и последователен защото беше един от много малкото народни представители към онзи момент, които застанаха на твърдата позиция, че е крайно време това да се случи. От тогава и до днес докторантът е част от непрестанната борба за утвърждаването на по-доброто регулиране у нас като една от основополагащите гаранции за по-добър живот.

V. МНЕНИЯ, ПРЕПОРЪКИ И БЕЛЕЖКИ

Основната препоръка, която може да бъде отправена е, при прилагането на същите подходи и методи на работа, авторът да продължи своите научни търсения и да насочи бъдещите си публикации по темата в издания, реферирани и индексирани в световноизвестни бази данни като Scopus, Web of Science и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд съдържа научни, научно-приложни и приложни резултати, които представляват оригинален принос в науката и отговарят на всички изисквания на Закона за развитие на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), Правилника за прилагане на ЗРАСРБ и на Наредбата за развитието на академичния състав на Нов български университет. Дисертационният труд показва, че докторантът Петър Владиславов Славов притежава задълбочени теоретични знания и професионални умения по научната специалност Конституционно право като демонстрира качества и умения за самостоятелно провеждане на научно изследване. Поради всичко това, убедено давам своята **ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА** за проведеното изследване, представено в рецензираните по-горе дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси, и предлагам на почитаемото научно жури да присъди образователната и научна степен „доктор“ на Петър Владиславов Славов в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, докторска програма „Конституционно право“.

Дата.....

Подпис: